

RENATA NEDER FARINA DE SOUZA

## **QUANDO PARTICIPAR É UM DIREITO**

**Oportunidades e limites estabelecidos nos marcos legais da participação popular na Guatemala e no Brasil**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado do curso de Especialização em Política e Planejamento Urbano do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Especialista.

Orientador: Orlando Alves dos Santos Júnior

Rio de Janeiro  
2012

## **RESUMO**

O objetivo deste trabalho foi identificar os limites e as oportunidades dos espaços de participação existentes no Brasil e na Guatemala. Ambos os países avançaram na construção de marcos legais que regulam a participação popular nas políticas de desenvolvimento urbano e gestão da cidade. Foram estabelecidos órgãos colegiados (Conselhos) como o espaço primordial para a participação popular. Buscamos então identificar como o funcionamento destes Conselhos estava previsto nos marcos legais e quais foram os desafios encontrados para a participação popular na prática. Brasil e Guatemala apresentam níveis de centralização política diferentes, o que leva a limites diferenciados para a participação e a gestão democrática da cidade.

Palavras-chave: Participação popular. Gestão da cidade. Descentralização política. Guatemala.

## **ABSTRACT**

The objective of this study was to identify the limits and opportunities for people's participation in decision-making spaces existent in Brazil and Guatemala. Both countries have advanced in establishing legal frameworks that rule people's participation in urban development policies and city management. Collective spaces such as Councils were elected as the primary space for popular participation. We have then tried to identify how these Councils were regulated in the legal framework and what were the main challenges faced by people's participation in practice. Brazil and Guatemala have different levels of political centralization, which result in different limits for participation and cities democratic management.

Key words: Popular participation. City management. Political decentralization. Guatemala.

## **SUMÁRIO**

<b>1. INTRODUÇÃO</b>	<b>05</b>
<b>2. PARTICIPAÇÃO, DIREITO À CIDADE E GOVERNANÇA LOCAL</b>	<b>06</b>
<b>3. A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA</b>	<b>10</b>
3.1. O ESTATUTO DA CIDADE E OS INSTRUMENTOS DE GESTÃO DEMOCRÁTICA DA CIDADE	12
3.2. OS ÓRGÃOS COLEGIADOS DE POLÍTICA URBANA	13
<b>4. A EXPERIÊNCIA DA GUATEMALA</b>	<b>20</b>
4.1. GUERRA CIVIL E OS TRATADOS DE PAZ	20
4.2. TRILOGIA DE LEIS	22
4.3. ENTRAVES E OPORTUNIDADES PARA A PARTICIPAÇÃO	27
4.4. A EXPERIÊNCIA DE CHISEC	31
<b>5. CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	<b>33</b>
<b>REFERÊNCIAS</b>	<b>35</b>

## 1. INTRODUÇÃO

O Brasil e a América Latina passaram por longo período de centralização política, fechamento dos espaços democráticos, regimes militares de governo. Em muitos casos, conflitos armados emergiram. Foi um longo período de negação da democracia, da cidadania e da participação popular nas decisões políticas.

Nas últimas décadas, processos de redemocratização avançaram de maneira diferenciada para cada contexto e país. Nesse contexto de redemocratização, surgem mecanismos de descentralização política, econômica e administrativa e as possibilidades para a construção de espaços de participação popular.

O objetivo deste trabalho é identificar os limites e as oportunidades dos espaços de participação existentes no Brasil e na Guatemala. Ambos os países avançaram na construção de marcos legais que regulam a participação popular nas políticas de desenvolvimento urbano e gestão da cidade. Foram estabelecidos órgãos colegiados (Conselhos) como o espaço primordial para a participação popular.

No entanto, cabe avaliar a efetividade destes espaços na prática e que desafios e limites impedem uma participação popular autêntica na gestão da cidade.

Assim, as principais questões que nortearam este trabalho foram: os Conselhos podem ser considerados espaços efetivos para uma participação popular autêntica? Quais são os principais limites para a participação popular dentro destes marcos legais estabelecidos? Após alguns anos de funcionamento dos Conselhos, a participação popular conseguiu avançar na implementação de uma gestão democrática da cidade e promoção de direitos humanos?

Para além de verificar a incorporação dos instrumentos e mecanismos de participação e gestão democrática estabelecidos no marco legal, é fundamental saber se os Conselhos têm se constituído como um instrumento para promoção do direito à cidade e combate às desigualdades.

O trabalho está organizado da seguinte forma: Primeiro, apresentamos os principais conceitos que nos ajudam na análise proposta. São eles os conceitos de participação, direito à cidade e governança local. Em seguida, apresentamos brevemente os mecanismos de gestão democrática da cidade previstos no marco legal no Brasil e a avaliação que alguns autores fazem de seu funcionamento. Depois, apresentamos os mecanismos de participação previstos no marco legal na Guatemala, e fazemos (com base em fontes secundárias e entrevistas realizadas) uma avaliação de seu funcionamento. Por último, algumas considerações sobre os desafios e limites dos mecanismos de participação nos dois países.

## 2. PARTICIPAÇÃO, DIREITO À CIDADE E GOVERNANÇA LOCAL

Os principais conceitos que nos ajudam na análise proposta são participação, direito à cidade e governança local. A seguir, faremos então uma breve discussão em torno desses conceitos que serão utilizados na análise proposta.

A discussão sobre os níveis de participação nos processos de gestão e planejamento urbano é fundamental para este trabalho. Inspirado na clássica “escada da participação popular” de Sherry Arnstein, Souza (2002) estabelece uma escala progressiva de níveis de participação que vão desde a não participação (coerção e manipulação), até a participação autêntica (parceria, delegação de poder, autogestão), passando pela pseudo-participação (informação, consulta, cooptação).

A gestão democrática da cidade pressupõe níveis de participação autêntica, ou seja, de parceria, delegação de poder e auto-gestão. Ela não se realiza através de mecanismos de pseudo-participação, que são meramente instrumentos de informação e consulta.



Imagem retirada de Souza (2002) p 207

Souza (2002) apresenta os principais obstáculos para a participação sintetizados por Rebecca Abers (1997) em três problemáticas:

1. Problemática da implementação: deficiências técnicas e organizacionais, boicotes internos e externos, escassez de recursos, corrupção, conflitos ideológicos entre grupos específicos, resistência corporativista e tecnocrática.
2. Problemática da cooptação: deformação do mecanismo de participação e sua transformação em uma ferramenta de instrumentalização da sociedade civil com o objetivo de eliminar focos de oposição e crítica e construção de rede de apoio para legitimar aqueles no governo.
3. Problemática da desigualdade: dificuldades da população mais pobre em participar em função de dificuldades oriundas de sua própria condição de vida, como menos recursos para transporte, e dificuldades para articular suas demandas.

Para uma gestão democrática da cidade, as reivindicações da sociedade devem anteceder a formulação da política pública. A participação popular deve existir nos processos de tomada de decisões e em todas as etapas de formulação, execução e avaliação das políticas públicas.

De acordo com Maricato & Santos Júnior (2007), a participação da sociedade civil tem um duplo papel. Primeiro, garante a inclusão dos grupos historicamente marginalizados das discussões políticas no debate democrático, Segundo, faz fazer aflorar os conflitos de interesses e dá a eles um tratamento democrático. Ou seja, dá-se visibilidade aos conflitos e constroem-se novos paradigmas de consciência e organização social que contrariam o patrimonialismo na condução do Estado e das políticas públicas.

A participação popular, a experiência da democracia direta, e a gestão democrática são, portanto, peças fundamentais para a realização do direito à cidade.

É à luz deste debate sobre o direito à cidade, os níveis de participação, e o papel da participação nas políticas públicas que iremos iniciar nossa abordagem ao tema proposto.

O direito à cidade é outro conceito fundamental. Henri Lefebvre (2001) afirma que o *direito à cidade* só pode ser formulado como direito à vida urbana e define o *urbano* como o lugar de encontro, prioridade do valor de uso, inscrição no espaço de um tempo promovido à posição do supremo bem entre os bens.

O autor situa o surgimento do direito à cidade em meio ao surgimento de outros direitos que definem a civilização. Tais direitos, que seriam inicialmente mal reconhecidos, tornam-se costumeiros pouco a pouco e finalmente acabam por serem inscritos nos códigos formalizados. Ele se refere, neste caso, ao direito ao trabalho, à instrução, à educação, à saúde, à habitação, aos lazeres, à vida. São direitos que mudariam a realidade se entrassem para a prática social. Entre esses direitos em formação, está o direito à cidade. O direito à cidade se realiza quando a cidade e sua própria vida cotidiana se tornam apropriação, valor de uso, e não valor de troca.

Segundo a perspectiva de Lefebvre, apenas grupos, classes ou frações de classes sociais capazes de iniciativas revolucionárias poderiam se encarregar das soluções para os problemas urbanos e conduzir até a sua plena realização. Por fim, Lefebvre afirma que a realização da sociedade urbana exige uma planificação orientada para as necessidades sociais e as necessidades da sociedade urbana e que uma força social e política capaz de operar esses meios é igualmente indispensável.

De certa forma, Lefebvre politiza a discussão sobre o planejamento urbano. Os problemas urbanos deixam de ser questões técnicas, administrativas ou espaciais que seria resolvidas por administradores e arquitetos, e passam a ser uma questão política que deve ser debatida por aqueles que habitam a cidade.

David Harvey é outro autor fundamental para tratar o tema do direito à cidade. Harvey coloca ênfase no aspecto do poder coletivo de decisão sobre a cidade, na construção coletiva do espaço urbano.



O direito à cidade é muito mais do que a liberdade individual para acessar os recursos urbanos: é um direito de transformar a nós mesmos transformando a cidade. É, acima de tudo, não um direito individual, mas um direito coletivo comum, uma vez que essa transformação depende inevitavelmente do exercício de um poder coletivo para remodelar o processo de urbanização. A liberdade de fazer e re-fazer nossas cidades e a nós mesmos é, quero argumentar, um dos direitos humanos mais preciosos e mais negligenciados. (HARVEY, 2008, p23, tradução nossa)

No Brasil, o Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU) tem no direito à cidade um de seus três princípios fundamentais e o formula da seguinte maneira: “todos os moradores das cidades devem ter direito à moradia digna, ao saneamento ambiental, a saúde e educação, ao transporte público e à alimentação, ao trabalho, ao lazer e à informação.” (Santos Júnior, 2009)

Em relação ao terceiro conceito escolhido, partimos da proposta das Nações Unidas, que definem “governança” como “o exercício de poder ou autoridade – política, econômica, administrativa, ou outra – para gerir os recursos e atividades de um país. Compreende os mecanismos, processos e instituições através dos quais os cidadãos e grupos podem articular seus interesses, exercer seus direitos legais, cumprir com suas obrigações e mediar suas diferenças”.

Partindo desta definição e tendo como base a gestão democrática da cidade, a participação e os direitos humanos, percebemos que falar apenas em “governança” não é suficiente. Devemos falar em “governança democrática” como o almejado quando nos referimos à gestão da cidade.

Harvey (2005) destaca que gestão significa muito mais do que governo urbano. O poder efetivo de reorganizar a vida urbana e a cidade estariam em uma coalizão de forças mais ampla na qual o governo e a administração desempenham apenas um papel de agilizar e coordenar. O poder de organizar o espaço resultaria de todo um complexo de forças mobilizadas por diferentes agentes sociais. E, se o poder de organizar o espaço resulta desta correlação de forças de diferentes atores, os órgãos colegiados e as outras esferas de participação são a arena perfeita para que todos os atores explicitem seus interesses. Esses espaços são os espaços que devem decidir sobre os rumos da política urbana.

Esses espaços de participação autêntica, essa arena onde se explicitam as diferentes forças e interesses que agem sobre a cidade, permitem a construção de novas formas de interação entre governo e sociedade e caminham na direção de uma governança democrática. Alguns dos espaços institucionalizados no Brasil e na Guatemala serão avaliados mais adiante neste trabalho.

### **3. A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA**

Considerando as formulações apresentados sobre o direito à cidade, podemos concluir que seu ideário está representado nas políticas que regulam a participação popular e a governança democrática das cidades no Brasil.

É através dos órgãos colegiados e dos outros mecanismos de participação popular que os diferentes grupos e atores sociais explicitam seus interesses e demandas e, desse exercício democrático, podem emergir políticas de desenvolvimento urbano que promovam o bem comum, que promovam o acesso à habitação, saneamento, moradia e mobilidade para todos os seus habitantes.

O próprio Estatuto da Cidade estabelece que a participação da sociedade é condição para garantia do direito à cidade ao colocar a gestão democrática como instrumento para se alcançar o *“pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade”*.

Maricato & Santos Junior (2007) fazem uma ótima avaliação das premissas que estão na base do processo de implementação de uma esfera política participativa. No caso da política urbana no Brasil, os principais problemas enfrentados seriam, segundo os autores: interesses paroquiais que se superpõem aos interesses gerais; a falta de organismo para gestão de regiões metropolitanas; a irracionalidade e desarticulação e consequente desorganização do transporte coletivo e coleta do lixo; políticas públicas orientadas pelo clientelismo; e a dificuldade de garantir propostas democráticas e duradouras. A construção de espaços de participação direta, seria uma das formas mais eficazes de buscar solucionar tais problemas.

De acordo com Santos Júnior, Ribeiro & Azevedo (2004), para a efetividade do regime democrático não basta a realização de eleições competitivas. É fundamental também um conjunto de liberdades que assegurem o exercício dos direitos de cidadania. E o exercício efetivo da cidadania política encontra-se em grande medida atrelado à dinâmica democrática municipal. No entanto, as condições políticas relacionadas aos contextos locais também influenciam a efetividade da dinâmica democrática. Essa efetividade dependeria de dois aspectos: as condições do exercício efetivo dos direitos de cidadania e a cultura cívica de participação. Um dos principais problemas seria o padrão de cultura cívica existente, que bloqueia a conformação de esperas públicas e a participação da sociedade, limitando as possibilidades de interação entre governo e sociedade.

Os autores então apontam quatro pontos muito importantes em relação à institucionalização das práticas de governança democrática. A capacidade das práticas de participação levarem a adoção de políticas públicas responsivas em relação aos seus cidadãos, está intimamente relacionada à maneira como se organizam esses arranjos no sentido de:

- 1) Bloquear ou minimizar as práticas clientelistas vigentes e a captura das esperas públicas por interesses corporativos e particularistas;
- 2) Gerar práticas e estruturas horizontais de participação, capazes de produzis capital social;
- 3) Empoderar grupos sociais em situação de vulnerabilidade e exclusão de forma a reduzir o impacto das relações assimétricas de poder;
- 4) Reforçar vínculos assosiativos dos grupos locais, suas mobilizações e suas organizações representativas; (Santos Júnior, Ribeiro & Azevedo, 2004 p.20)

### 3.1.O ESTATUTO DA CIDADE E OS INSTRUMENTOS DE GESTÃO DEMOCRÁTICA DA CIDADE

Os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988 versam sobre a Política Urbana. O artigo 182 confere aos municípios a responsabilidade da política de desenvolvimento urbano, define a função social da cidade e da propriedade urbana e institui o plano diretor como o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana, sendo obrigatório para cidades com mais de 20 mil habitantes. No entanto, nesse momento ainda não se regulamenta a participação popular na política urbana.

É apenas com o Estatuto da Cidade que se estabeleceu que a gestão democrática da cidade constitui-se como o mecanismo para alcançar o *“pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana”*. As diretrizes de participação ganham objetividade com a aprovação do Estatuto da Cidade, especialmente porque diversos mecanismos e instrumentos de participação estão então inscritos na lei, e deveriam ser ainda detalhados e complementados por outros mecanismos de participação através dos Planos Diretores, construindo assim um sistema municipal de gestão e participação democrática.

O Estatuto da Cidade (lei federal n. 10.257 de 2001) foi aprovado depois de 10 anos de tramitação no Congresso Nacional. O Estatuto regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal e estabelece as diretrizes da política urbana nacional.

O Estatuto da Cidade estabelece que a gestão democrática *“... deve se realizar por meio da participação da população e das associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano”*. No Capítulo IV, está detalhado :

#### CAPÍTULO IV - DA GESTÃO DEMOCRÁTICA DA CIDADE

Art. 43. Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos:

- I – órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal;
- II – debates, audiências e consultas públicas;

III – conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal;

IV – iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

Art. 44. No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa de que trata a alínea f do inciso III do art. 4º desta Lei incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal.

Art. 45. Os organismos gestores das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas incluirão obrigatória e significativa participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, de modo a garantir o controle direto de suas atividades e o pleno exercício da cidadania.

O Estatuto da Cidade parte da premissa de que a participação popular é condição para que o padrão clientelista e excludente das políticas sociais seja alterado. Com isso, um novo padrão de políticas urbanas e intervenções nas cidades pode emergir, contemplando a inversão das prioridades, os diversos mecanismos de participação popular, redução das desigualdades, e a reversão do processo de apropriação privada do desenvolvimento da cidade e de especulação imobiliária.

### 3.2. OS ÓRGÃOS COLEGIADOS DE POLÍTICA URBANA

O Conselho das Cidades, que é o órgão colegiado de gestão democrática da política urbana nacional, foi criado em 2001 por Medida Provisória n. 2.22. emitida pelo presidente Fernando Henrique e foi regulamentado pelo Presidente Lula por meio do decreto n. 5031 de 2 de abril de 2004. No primeiro artigo deste decreto, o governo estabeleceu que o Conselho das Cidades é um órgão colegiado de natureza deliberativa e consultiva, integrante da estrutura do Ministério das Cidades, tendo por finalidade propor as diretrizes para a formulação e implementação da política nacional de desenvolvimento urbano, bem como acompanhar e avaliar a sua execução, conforme disposto no Estatuto da Cidade.

O próprio Ministério das Cidades afirma, através de seu site, que a criação do Conselho das Cidades (ConCidades), no ano de 2004, representa a

materialização de um importante instrumento de gestão democrática da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano - PNDU, em processo de construção. Ele viabiliza o debate em torno da política urbana de forma continuada, respeitando a autonomia e as especificidades dos segmentos que o compõem.

Além da regulamentação do Conselho das Cidades, outras medidas adotadas durante o governo Lula iniciaram o processo de construção da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, tais como a própria criação do Ministério das Cidades em 2003 e a realização da 1ª Conferência das Cidades, no mesmo ano. E em 2004, a Secretaria Nacional de Programas Urbanos, vinculada ao Ministério das Cidades, lançou o Programa de Fortalecimento da Gestão Urbana, com o objetivo de apoiar os municípios na implementação dos instrumentos do Estatuto da Cidade e na elaboração dos Planos Diretores, que deveriam incluir processos participativos.

O Conselho das Cidades (ConCidades) é visto e declarado como uma verdadeira instância de negociação em que os atores sociais participam do processo de tomada de decisão sobre as políticas executadas pelo Ministério das Cidades, nas áreas de habitação, saneamento ambiental, transporte e mobilidade urbana e planejamento territorial.

Atualmente, o ConCidades é constituído por 86 titulares – 49 representantes de segmentos da sociedade civil e 37 dos poderes públicos federal, estadual e municipal – além de 86 suplentes, com mandato de dois anos. A composição do ConCidades inclui, ainda, 09 observadores representantes dos governos estaduais, que possuem Conselho das Cidades, em nível estadual. Diferentes setores estão representados no Conselho: setor produtivo; organizações sociais; ONGs; entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa; entidades de classe, sindicatos, e órgãos governamentais.

Também no site do Ministério das Cidades, pode-se ver a orientação dada aos municípios para a criação dos Conselhos da Cidade no nível municipal:

“Como orientação, sugere-se formar os Conselhos Municipais da Cidade, ou "similares", tomando por referência a estrutura geral do Conselho das Cidades em âmbito nacional, (...) bem como o Regimento Interno do

ConCidades (...). Dessa forma, procura-se garantir a estruturação mínima para que possa ser constituído o Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano, com articulação das instâncias de participação social entre as três esferas de governo.”

Quanto à composição dos Conselhos Municipais da Cidade, a recomendação dada é no sentido de garantir proporcionalidade de 60% dos membros da sociedade civil e 40% do Poder Público. Os segmentos deveriam seguir, se possível, os mesmos componentes do Conselho em âmbito nacional (quais sejam: poder público, entidades de movimentos populares, empresariais, de trabalhadores, entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa e organizações não-governamentais).

Os conselhos municipais são a maior expressão, no plano legal, da instituição do modelo de governança democrática no âmbito local. No entanto, os autores Santos Júnior, Ribeiro & Azevedo (2004) destacam que a estrutura e o funcionamento dos conselhos municipais podem ser decisivos no grau de representatividade e na legitimidade do próprio governo local, desempenhando um papel importante nas respostas ao crescente hiato entre as instituições políticas e o corpo social.

Mas já é possível avaliar alguns dos resultados do funcionamento do Conselho das Cidades e das Conferências das Cidades. Com base na avaliação que fazem das teses aprovadas na 1ª Conferência das Cidades realizada em 2003, Maricato & Santos Júnior (2007) afirmam que, de uma forma geral, as propostas aprovadas correspondem ao ideário da reforma urbana e estão de acordo com as principais reivindicações dos movimentos sociais ligados à habitação, ao saneamento ambiental e ao transporte, nos levando a crer que tal mecanismo de participação contribuiu significativamente para o avanço da promoção do direito à cidade.

A análise que os autores fazem sobre as deliberações da 2ª Conferência Nacional das Cidades realizada em 2005 indicam que elas estabelecem, dentre outras coisas:

- 1) As bases de um projeto nacional que promova o direito à cidade, o desenvolvimento social, econômico e ambiental, o combate à desigualdade social, racial, de gênero e regional;
- 2) A garantia da participação popular e de representantes de diversos segmentos e grupos sociais na formulação, execução e acompanhamento da política urbana;
- 3) As diretrizes e orientações que garantem que os investimentos públicos sejam aplicados para o enfrentamento das desigualdades sociais e territoriais, e que contribuam com a distribuição de renda e o crescimento econômico com justiça social.

Com base na análise do Conselho das Cidades e do ciclo de conferências das cidades no período 2005-2006, Maricato & Santos Júnior (2007) concluem que esse processo representou uma importante inovação na participação social e na intermediação entre governo e sociedade, envolvendo processos de negociação, construção de consensos, deliberação e influência sobre a gestão do Ministério das Cidades.

Os autores também apontam alguns desafios que devem ser enfrentados na perspectiva de construir o Conselho da Cidade enquanto canal de democratização da política nacional de desenvolvimento urbano:

- 1) Uma representação ampliada de todos os grupos e segmentos sociais, uma vez que alguns segmentos sociais importantes ainda não estão representados.
- 2) O Conselho ainda se mostra fortemente impulsionado pelo compromisso do Ministério das Cidades.
- 3) A inexistência de um sistema de participação institucionalizado e efetivado em torno das políticas urbanas, nos estados e municípios.
- 4) O limite do estatuto institucional – jurídico do Conselho, de forma a torná-lo uma instância participativa aprovada por lei pelo Congresso Nacional e garantir seu caráter deliberativo.

Esses desafios listados pelos autores são também os desafios enfrentados nos níveis municipais. Não é possível conceber a elaboração e a implementação



da política urbana ou da política de desenvolvimento urbano na perspectiva do direito à cidade sem contar com mecanismos concretos, efetivos de participação popular e gestão democrática que sejam institucionalizados e tenham caráter deliberativo.

Além disso, Santos (2011) indica ainda que é preciso efetivar as atribuições dos conselhos de exercer o controle social sobre os programas de desenvolvimento urbano e planejar a democratização do acesso à habitação, ao saneamento ambiental e ao transporte e à mobilidade.

No futuro, para a uma participação popular efetiva na elaboração da política urbana que promova o direito à cidade, é necessário efetivar as atribuições dos Conselhos de exercer o controle social sobre as políticas de desenvolvimento urbano e de planejar a democratização do acesso à habitação, ao saneamento ambiental e ao transporte e à mobilidade. Além disso, a vinculação da retomada de investimentos na política urbana com a implementação dos instrumentos de gestão participativa, pode contribuir para a realização do direito à cidade, e tornar as cidades brasileiras mais justas e democráticas.

Apesar das limitações observadas, Maricato & Santos Júnior (2007) concluem que é possível afirmar que o Conselho das Cidades se apresenta como um espaço público de representação dos principais sujeitos coletivos envolvidos com a problemática urbana brasileira, mostrando capacidade para discutir e estabelecer pactos sociais em torno das políticas de desenvolvimento urbano, incluindo as políticas de habitação, saneamento ambiental, transporte e mobilidade.

Por outro lado, há também o risco de burocratização da participação popular. Tal risco é ressaltado na avaliação realizada pela 4ª Conferência Nacional das Cidades, que apontou que a existência do Conselho da Cidade não significou a garantia de participação e controle social do PAC, por exemplo. Santos (2011) faz uma avaliação dos processos de gestão democrática na elaboração dos planos diretores e aponta que outro problema que permeou o processo de elaboração dos Planos Diretores foi a manutenção da cisão entre uma visão técnica da cidade e uma visão comunitária / popular.

O autor ainda aponta alguns elementos que permitem entender os fracos resultados obtidos:

- O poder dos grupos privados sobre a produção e apropriação da cidade, que não se altera apenas com uma chamada a todos os seguimentos sociais no processo de participação.
- A precariedade dos diagnósticos que orientam a elaboração dos Planos Diretores.
- A baixa compreensão, por parte dos técnicos da prefeitura e das lideranças dos movimentos sociais, dos mecanismos de apropriação privada que operam na cidade, assim como uma baixa compreensão dos instrumentos de reforma urbana previstos no Estatuto da Cidade.

Apesar disso, o autor ressalta que é necessário considerar alguns aspectos ao fazer a avaliação incorporação da gestão democrática na elaboração dos Planos Diretores. Primeiro, a aprovação do Estatuto da Cidade ainda é bastante recente, completando 10 anos esse ano. Segundo, a maioria dos municípios não tinha instituído nenhum mecanismo de participação na política urbana até agora, mostrando a tradição tecnicista no planejamento urbano. Terceiro, a inexistência de uma política nacional de desenvolvimento urbano, que contribuiu para reforçar o padrão clientelista da política urbana.

Mas houve também aspectos muito positivos no processo de elaboração dos Planos Diretores no que diz respeito à participação e à gestão democrática das cidades e ao funcionamento dos órgãos colegiados. Primeiro, o processo de elaboração ou revisão dos Planos foi fundamental para a criação do órgão colegiado (o Conselho Municipal da Cidade ou de Desenvolvimento Urbano). E, além dos conselhos, a maioria dos planos incorporou outros mecanismos de participação, como as audiências públicas e as conferências. Isso foi um avanço considerando o contexto anterior de ausência de qualquer mecanismo de participação. Segundo, em um contexto de ausência de diálogo sobre as políticas urbanas, o processo de elaboração ou revisão do Plano Diretor promoveu a disseminação de debates sobre a cidade. Terceiro, as diretrizes e as

concepções do Estatuto da Cidade foram incorporadas pela maioria dos Planos. (Santos, 2011).

É importante lembrar que os avanços em direção à participação da sociedade no âmbito das políticas públicas não estiveram restritos à política urbana. A análise feita por Santos Júnior (2009) indica que a participação da sociedade na gestão e no controle social de diversas políticas públicas foi incorporada e regulamentada a partir da década de 1990, sobretudo através da institucionalização dos conselhos de gestão.

No entanto, a descentralização das políticas sociais nesse período não foi uniforme, e avançou mais em algumas áreas (como saúde, educação, assistência social e assistência à criança e adolescente) do que em outras (como saneamento ambiental e habitação). Nos casos em que foram adotados mecanismos de controle social, o autor indica que os conselhos de gestão materializam os artigos da Constituição que estabelecem as diretrizes em torno da participação da sociedade na gestão (na saúde, na assistência social e na educação). Uma vez instituídos em âmbito federal, os conselhos se tornaram obrigatórios em todos os níveis de governo, e estavam vinculados ao repasse de recursos do governo federal para os governos estaduais e municipais. Dessa forma, os conselhos – federais, estaduais e municipais – se disseminaram no Brasil como canais institucionais de participação da sociedade.

E foi a partir do governo Lula que se pode constatar uma intensificação desse processo de abertura de espaços de participação popular. Entre 2003 e 2006 foram realizadas 29 conferências nacionais em torno de diferentes temas, envolvendo – segundo estimativas governamentais – cerca de 2 milhões de pessoas. Assim, os conselhos (nacionais, estaduais e municipais), se disseminaram no país. (Santos Júnior, 2009)

## 4. A EXPERIÊNCIA DA GUATEMALA

### 4.1. A GUERRA CIVIL E OS TRATADOS DE PAZ

A Guatemala viveu 36 anos de uma violenta guerra civil que resultou em 200 mil mortos e 45 mil desaparecidos forçados. A injustiça, o fechamento dos espaços políticos, o racismo e a discriminação foram alguns fatores que levaram à explosão do conflito armado no país. Além do conflito armado, a centralização política e ausência de mecanismos democráticos marcou fortemente este período. (COMISIÓN PARA EL ESCLARECIMIENTO HISTÓRICO, 2006)

Em 1996, após extensas negociações, o Governo da Guatemala, o Comando Geral da Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca e representantes das Nações Unidas, assinaram os Acordos de Paz que, oficialmente, puseram fim à guerra civil.

Os Acordos de Paz também simbolizaram um marco na tentativa de resolver o histórico problema fundiário do país, garantir os direitos das populações indígenas, o reassentamento das populações deslocadas no conflito e o desenvolvimento local para redução das desigualdades sócio-econômicas.

Um dos acordos assinados foi o “Acordo sobre aspectos socioeconômicos e situação agrária”<sup>1</sup>, no qual as partes acordaram reativar os Conselhos Locais de Desenvolvimento como mecanismo de descentralização e acesso a recursos financeiros por parte das comunidades e municípios.

Alguns anos mais tarde, em 2002, três novas leis que também abordaram o processo de descentralização e a participação social na gestão para o desenvolvimento foram aprovadas:

- Lei dos Conselhos de Desenvolvimento Urbano e Rural (Decreto 11 de 2002)
- Código Municipal (Decreto 12 de 2002)

---

1

<sup>1</sup> Assinado em 6 de Março de 1996. Entre os acordos assinados estão também o “Acordo sobre direitos e identidade do povo indígena” e o “Acordo de reassentamento de populações desalojadas” que se referem, dentre outras questões, à questão agrária, o acesso à terra e o desenvolvimento rural.

- Lei Geral de Descentralização (Decreto 14 de 2002)

Esse movimento de passagem de um longo período de guerra civil marcado pela centralização e autoritarismo político para a implementação de mecanismos de descentralização e, principalmente, mecanismos de participação popular suscita certa curiosidade e algumas indagações. Uma curiosidade de ver na prática como esse processo de descentralização aconteceu e indagações a respeito dos impactos da participação popular nas políticas de desenvolvimento urbano e rural em nível local.

O item I do “Acordo sobre aspectos socioeconômicos e situação agrária” trata do tema de “Democratização e Desenvolvimento Participativo”. No parágrafo 2 da seção A, o documento afirma:

“A ampliação da participação social é um baluarte contra a corrupção, os privilégios, as distorções do desenvolvimento e o abuso do poder econômico e político em detrimento da sociedade. Portanto, é um instrumento para erradicar a polarização econômica, social e política da sociedade”

E no parágrafo 3 da mesma seção:

“Além de constituir um fator de democratização, a participação cidadã no desenvolvimento econômico e social é indispensável para o fomento da produtividade e do crescimento econômico, para uma maior equidade na distribuição da riqueza e para a qualificação do potencial humano. Permite assegurar a transparência das políticas públicas, sua orientação para o bem comum e não a interesses particulares, a proteção efetiva dos interesses dos mais vulneráveis, a eficiência na prestação dos serviços e, por fim, o desenvolvimento integral da pessoa”.<sup>2</sup>

Os mecanismos de descentralização e participação foram resultado de um longo processo de discussão e negociação, antes e depois da assinatura dos Acordos de Paz. Desde então, existe um grande esforço de organizações da sociedade civil e de movimentos sociais para monitorar e exigir a implementação e o funcionamento das instituições e processos previstos. Há também um esforço de avaliar se os mecanismos de descentralização e participação estão atingindo os objetivos almejados.

---

<sup>2</sup> Tradução nossa.

## 4.2. A TRILOGIA DE LEIS

Na Guatemala, as três leis que versam sobre a descentralização, a gestão municipal e a participação popular são conhecidas como “trilogia de leis”. São elas:

- Lei dos Conselhos de Desenvolvimento Urbano e Rural (Decreto 11 de 2002)
- Código Municipal (Decreto 12 de 2002)
- Lei Geral de Descentralização (Decreto 14 de 2002)

O Código Municipal é a Lei que regula o funcionamento dos municípios, estabelecendo competências e princípios referentes à sua organização, governo, administração e funcionamento. O que vale ressaltar aqui sobre o Código Municipal é o Artigo 3, que versa sobre a autonomia. A autonomia conferida aos municípios seria inclusive sobre “[...] o atendimento aos serviços públicos locais, o ordenamento territorial de sua jurisdição, seu fortalecimento econômico [...]”. Mais adiante no mesmo parágrafo, afirma que os municípios devem coordenar suas políticas com as políticas gerais do Estado e com a política da área correspondente.

Veremos mais adiante que esta autonomia não se realiza plenamente na prática ainda devido a elevados níveis de centralização dos processos de tomada de decisão.

### A LEI DOS CONSELHOS DE DESENVOLVIMENTO URBANO E RURAL (DECRETO 11 DE 2002)

A Lei dos Conselhos de Desenvolvimento Urbano e Rural define, em seu Artigo 1º, que o Sistema de Conselhos de Desenvolvimento é o meio principal de participação da população indígena e não indígena na gestão pública para levar adiante o processo de planejamento democrático do desenvolvimento, tomando em consideração os princípios de unidade nacional multiétnica, pluricultural e multilíngue da nação guatemalteca.

Os princípios gerais do Sistema de Conselhos de Desenvolvimento, definidos no artigo 2 da Lei, são:

- a. O respeito às cultural e os povos que convivem na Guatemala
- b. O fomento à harmonia nas relações interculturais
- c. A otimização da eficácia e eficiência em todos os níveis da administração pública
- d. [...]
- e. A conservação e manutenção do equilíbrio ambiental e o desenvolvimento humano, com base nas cosmovisões dos povos maya, xinca e garífuna e da população não-indígena.
- f. A equidade de gênero, entendida como a não discriminação da mulher e a participação efetiva, tanto do homem como da mulher.

Os Conselhos Comunitários de Desenvolvimento (COCODES) representam o nível mais local do Sistema de Conselhos de Desenvolvimento. Eles são formados pela Assembleia Comunitária, formada pelos moradores de uma mesma comunidade, e pelo Órgão de Coordenação, eleito pela Assembleia.

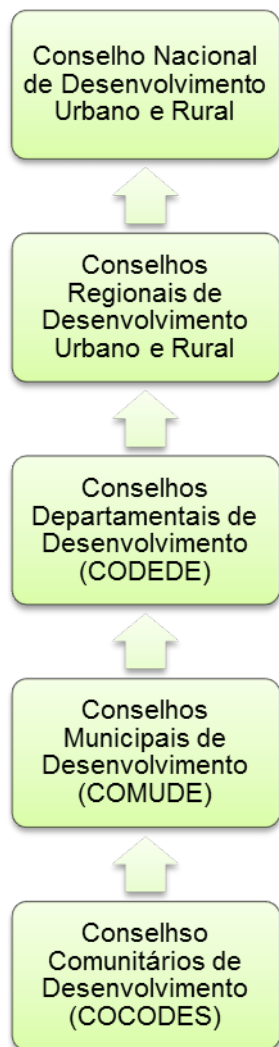
Aos COCODES, foram designadas uma série de funções extremamente importantes que incluem: a priorização das necessidades da comunidade; a promoção de políticas, programas e projetos para infância, adolescência, juventude e a mulher; a formulação de políticas, planos e programas para o desenvolvimento de sua comunidade; dar seguimento à execução das políticas e programas, inclusive verificando seu cumprimento e sugerindo medidas corretivas; discutir a política fiscal; e ainda reportar sobre o desempenho dos funcionários públicos com responsabilidade na comunidade.<sup>3</sup>

As funções estabelecidas são bastante amplas e podem conferir um papel central à participação popular no impulsionamento de um modelo de desenvolvimento urbano e rural que reduza desigualdades (sociais, étnicas, de gênero) e promova a justiça social.

Dentre as funções da Assembleia listadas no artigo 14 da Lei, estão:

---

3 As funções dos COCODES estão definidas no artigo 14 da Lei de Desenvolvimento Urbano e Rural



b) Promover, facilitar e apoiar a organização e participação efetiva da comunidade e suas organizações na priorização de necessidades, problemas e suas soluções, para o desenvolvimento integral da comunidade.

d) Promover políticas, programas e projetos de proteção e promoção integral para a infância, adolescência, juventude, e a mulher.

e) Formular políticas, planos, programas e projetos de desenvolvimento da comunidade, com base na priorização de suas necessidades, problemas e soluções, e propô-los ao Conselho Municipal de Desenvolvimento para a sua incorporação nas políticas, planos, programas e projetos de desenvolvimento do município.

f) Dar seguimento à execução das políticas, planos, programas e projetos de desenvolvimento comunitário priorizados pela comunidade, verificar seu cumprimento e, quando seja oportuno, propor medidas corretivas ao Conselho Municipal de Desenvolvimento ou às entidades correspondentes e exigir seu cumprimento.

g) Avaliar a execução, eficácia e impacto dos programas e projetos comunitários de desenvolvimento e, quando oportuno, propor ao Conselho Municipal as medidas corretivas para o alcance dos objetivos e metas previstos nos mesmos.

l) Contribuir para a definição e seguimento da política fiscal, no marco de seu mandato de formulação das políticas de desenvolvimento.

m) Reportar às autoridades municipais ou departamentais correspondentes, o desempenho dos funcionários públicos com responsabilidade setorial na comunidade.

A composição dos Conselhos Municipais é conformada pelos seguintes agentes:

- o prefeito, que coordena o Conselho
- conselheiros determinados pela corporação municipal
- até 20 representantes dos Conselhos Comunitários de Desenvolvimento designados pelos coordenados dos COCODES
- representantes das entidades públicas com presença na área
- representantes de entidades civil que sejam convocados

A composição dos Conselhos Departamentais e Regionais segue a mesma estrutura, com membros do órgão executivo, representantes indicados pelos Conselhos de nível inferior e membros da sociedade civil organizada e entidades de classe. O Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano tem uma



composição multi-setorial, garante participação de população indígena e de

**Composição do Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano e Rural:**

- o presidente da república, que coordena
- um prefeito representando as Corporações Municipais de cada uma das regiões
- O Ministro das Finanças Públicas e os Ministros de Estado designados pelo presidente da República
- O secretário de Planejamento e Programação da Presidência
- O secretário de Coordenação Executiva da Presidência
- Os coordenadores dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento Urbano e Rural
- Quatro representantes dos povos maya, um do povo xica e um do povo garífuna
- Um representante das organizações cooperativas
- Um representante das associações de micro, pequenas e medias empresas dos setores de manufatura e serviços
- Dois representantes de organizações camponesas
- Um representante de organizações agropecuárias, comerciais, financeiras e industriais
- Um representante das organizações dos trabalhadores
- Um representante das organizações não governamentais guatemaltecas de desenvolvimento
- Duas representantes de organizações de mulheres
- Uma representante da Secretaria Presidencial da Mulher
- Um representante da Universidade de San Carlos de Guatemala
- Um representante das universidades privadas do país

organizações de mulheres, e é presidido pelo presidente da Guatemala.

O Sistema está construído desde o nível local até o nível nacional.

Na prática, ele funciona mais para o estabelecimento de prioridades e apresentação de demandas e projetos. No entanto, os Conselhos Comunitários e Municipais tem pouco poder de decisão e execução do orçamento e das políticas públicas como um todo.

Nas comunidades se formam os COCODES de primeiro nível, de acordo com as comissões ou

organizações que já existem. Em geral, existem organizações de saúde, educação, água, grupo de mulheres. Essas organizações participam do COCODE de primeiro nível em cada comunidade. Uma vez organizados, sua função é priorizar projetos: quais são os mais importante, o que mais se precisa naquela comunidade. Os COCODES de primeiro nível são as bases principais da comunidade e estão sempre se mobilizando. Costumam fazer duas reuniões por mês, mas dependendo da demanda podem fazer mais.

O COCODE de segundo nível está formado pelas microrregiões do município. Os representantes dos Conselhos de segundo nível são eleitos pelos membros dos Conselhos de primeiro nível. Eles elaboram a proposta e a assembleia decide. Em geral, são escolhidos 8 ou 10 necessidades, escolhem as mais prioritárias e elaboram a solicitação para apresentar.

O coordenador do COCODE de primeiro nível apresenta a solicitação ao COCODE de segundo nível. Eles, por sua vez, escolhem os projetos prioritários e elaboram a solicitação para levar ao COMUDE. O COMUDE elabora uma proposta final para o município e apresenta ao prefeito e à câmara de vereadores. É a câmara de vereadores, e não o COMUDE, que decide a proposta final.

A proposta final é enviada ao CODEDE (Conselho de Desenvolvimento do Departamento) e finalmente apresentada ao Congresso Nacional, onde é aprovada.

Nesse caminho, as propostas vão sendo modificadas, então é importante fazer depois o caminho inverso para que os Conselhos sejam informados do projeto final aprovado.

#### LEI GERAL DE DESCENTRALIZAÇÃO (DECRETO 14 DE 2002)

A Lei Geral da Descentralização reconhece que o dever fundamental do Estado é promover de forma organizada a descentralização econômica e administrativa para alcançar o desenvolvimento de todas as comunidades que formam o país. Isso significa transferir recursos, capacidades, e também poder de decisão aos municípios e às comunidades.

Os princípios da Lei Geral de Descentralização são: “autonomia municipal; eficiência e a eficácia nos serviços públicos; solidariedade social; respeito à realidade multiétnica, pluricultural e multilíngue; diálogo, a negociação e a consulta nos aspectos substanciais do processo; equidade econômica e social; combate e a erradicação da exclusão social, a discriminação e a pobreza; conservação do equilíbrio ambiental; participação cidadã”.

O conceito adotado na Lei define descentralização como:

*“o processo mediante o qual se transfere desde o Órgão Executivo aos municípios e demais instituições do Estado, e às comunidades organizadas legalmente [...] o poder de decisão, a titularidade da competência, as funções, os recursos de financiamento para a aplicação as políticas públicas nacionais, através da implementação de políticas públicas municipais e*

*loais no marco da mais ampla participação dos cidadãos na administração pública, priorização e execução de obras, organização e prestação de serviços públicos assim como o exercício do controle social sobre a gestão governamental e o uso dos recursos do Estado”*  
(Artigo 2 da Lei Geral de Descentralização)

Interessante destacar que o próprio conceito de descentralização que embasa a Lei estabelece como marco a ampla participação dos cidadãos em todos os estágios de formulação, execução e avaliação das políticas públicas e chega a mencionar explicitamente o controle social sobre a gestão e o uso dos recursos públicos.

Entre os objetivos da descentralização estão a melhoria na eficiência e da administração pública, a universalização da cobertura e melhora da qualidade dos serviços básicos prestados à população, a promoção do desenvolvimento econômico local para melhoria da qualidade de vida e erradicação da pobreza, e facilidade de participação e controle social na gestão pública.

O artigo 19 da Lei versa sobre a “Fiscalização Social” e garante que as comunidades organizadas terão mandato para realizarem auditoria social dos programas de descentralização que se executem em suas respectivas localidades.

#### 4.3. ENTRAVES E OPORTUNIDADES PARA A PARTICIPAÇÃO

Conchita Ajmac<sup>4</sup>, secretária executiva do IDESAC – *Instituto para el Desarrollo Económico Social de América Central*, cita alguns dos principais desafios para o processo de participação na Guatemala, especialmente para jovens e mulheres.

A pesquisa feita pela organização no departamento de Retalhuleu indica que a falta de conhecimento ao direito à participação é um dos maiores desafios para todos os grupos.

---

4 Entrevista realizada em 07 de dezembro de 2011 na Cidade da Guatemala

No caso dos jovens, os desafios estariam relacionados a falta de formação (pouco acesso à educação formal), a falta de recursos que garantam os gastos com transporte para que frequentem os espaços de participação e o fato de começarem a trabalhar desde muito jovens. Além disso, a percepção geral dos jovens é de que os prefeitos são corruptos, e essa associação da política institucional com a corrupção leva a um desinteresse em relação aos espaços de participação.

No caso das mulheres, os desafios estariam na pouca valorização dada à participação das mulheres e, especialmente, nas relações familiares ainda machistas. A maioria dos homens não deixa que suas mulheres participem de reuniões, debates e do processo político e orçamentário.

Em relação ao marco legal – institucional, Conchita avalia que sua implementação varia de acordo com o contexto de cada município. Os COCODES, por exemplo, deveriam ser eleitos pela Assembleia, mas em muitos municípios não é assim que acontece. Em muitos casos, prefeito nomeia diretamente os conselheiros, descaracterizando totalmente o espaço como um espaço de participação. Em outros casos, quando há conflito entre o COCODE e o prefeito, este fecha o Conselho para evitar conflitos.

Por último, Conchita também avalia que o processo de descentralização na Guatemala é apenas uma “meia descentralização” ou uma “descentralização de brincadeira”, pois o processo de elaboração de propostas de políticas públicas e investimentos é feito a partir das comunidades e dos municípios, mas a decisão sobre o orçamento é feita centralmente pelo governo nacional. Os municípios não decidem sobre seus orçamentos. E esse seria um dos grandes entraves a uma participação real e efetiva nos processos de tomada de decisão.

Pedro Ché Yaxcal, técnico da organização ASEDE – *Asociación para la Educación y el Desarrollo*, também fez considerações importantes<sup>5</sup> sobre o processo de participação na Guatemala. Segundo ele, o primeiro impasse está no acesso à informação. Embora exista a Lei de Acesso a Informação, quando

---

5 Entrevista realizada em 06 de dezembro de 2011 na Cidade da Guatemala

membros das organizações da sociedade civil ou das próprias comunidades solicitam informações e documentos nas repartições e órgãos públicos, o que costumam escutar é “venha outro dia”, e raramente conseguem o que pediram. Para conseguir acesso à informação é preciso muito insistência. Essa resistência em permitir acesso à informação seria para bloquear os processos de controle social e auditoria, com medo que a corrupção seja exposta.

Um segundo problema é que, como os processos de participação e mecanismos de controle social e transparência previstos em lei não estão totalmente disseminados e incorporados nas práticas cotidianas, fica-se a mercê da vontade dos prefeitos em dar mais ou menos abertura a tais processos e às atividades dos Conselhos e das Comissões de Auditoria Social. Às vezes, há um longo processo de articulação com autoridades locais para promover essa abertura aos processos participativos, mas se nas eleições seguinte um candidato que se opõe à participação ganha as eleições, volta-se quase à estaca zero.

Por outro lado, Pedro Ché destaca um aspecto positivo nos processos participativos que começaram a partir de 2002: hoje, as pessoas já reconhecem a necessidade de conhecer as leis que garantem seus direitos e, principalmente, a importância de participar nos processos de tomada de decisão que afetam as comunidades e os municípios. E a medida que conhecem mais as leis e seus direitos, têm mais vontade de participar e os níveis de mobilização estão aumentando.

Um estudo publicado em 2006 pelo Conselho de Instituições de Desenvolvimento<sup>6</sup> (COINDE, pela sigla em espanhol), destaca que de 1996 a 1999 os Conselhos de Desenvolvimento funcionaram no nível departamental administrando os fundos alocados para a construção de infraestrutura sem articular outras iniciativas políticas e sociais nos setores de saúde e educação. A avaliação é de que os Conselhos não atuaram sobre o investimento de

---

<sup>6</sup> COINDE é uma rede de organizações da sociedade civil que atuam na área de monitoramento e controle social de políticas públicas e promoção do desenvolvimento.

recursos em políticas sociais e nem exerceram todas as funções que lhe são atribuídas.

O estudo ainda avança na avaliação do funcionamento dos Conselhos nos primeiros anos após a aprovação da “trilogia de leis” e chega a conclusões interessantes.

O Sistema, tal como está desenhado, deixa de fora as organizações da sociedade civil e movimentos sociais que atuam em nível nacional. Os membros da sociedade civil previstos na configuração do Conselho Nacional são aqueles eleitos dos Conselhos Regionais, e assim sucessivamente. Assim, os movimentos nacionais, que não estão representados em nível local, tampouco são representados em nível nacional e ficaram excluídos do sistema de participação dos Conselhos.

A debilidade financeira dos municípios é outro fator relevante. A falta de recursos dos municípios não permite o exercício pleno de suas funções em nível local. A maioria dos municípios na Guatemala depende exclusivamente do fundo de apoio constitucional, o que é insuficiente para impulsionar o exercício de todas as funções públicas e atender as demandas sociais.

A centralização ainda é um fator chave que impede maior efetividade dos mecanismos de participação. A lei ainda mantém um esquema vertical e centralizado, configurando algo que os autores chamam de “descentralização centralizada”.

Em geral, as discussões nos Conselhos giram em torno de projetos pontuais de infraestrutura a partir das demandas locais. No geral, não se discutem temas relevantes nem se tomam decisões importantes. Não se debatem as políticas públicas mais amplas. O enfoque está voltado para os projetos de infraestrutura, e não há qualquer debate mais amplo sobre políticas públicas e desenvolvimento urbano e rural.

Por último, a falta de conhecimento, interesse e vontade política faz com que muitos prefeitos não coloquem em prática o sistema dos conselhos de desenvolvimento.

#### 4.4. A EXPERIÊNCIA DE CHISEC

Em Chisec são 158 comunidades e existem 158 COCODES de primeiro nível ativos. São 13 microrregiões no município, e existem 13 COCODES de segundo nível.

Nesse momento, o que mais se demanda em Chisec são construção de estradas e escolas, ou ampliação de escolas, e acesso à água potável nas comunidades onde não há fonte de água.

A análise da experiência permite apontar alguns problemas no sistema:

- É o CODEDE que contrata as construtoras, empreiteiras e que sabem os custos do projeto. A informação sobre o orçamento e os custos do projeto nunca chega nas comunidades.
- A comissão de auditoria social em Chisec é muito lenta. As autoridades não dão espaço. Quase não conseguimos dialogar com eles

Nas comunidades de Samay, em Chisec, normalmente os COCODES se reúnem duas vezes por mês, mas às vezes são necessárias reuniões extraordinárias devidos a problemas específicos, e chegam a acontecer 3 ou 4 reuniões mensais. São 14 comunidades que se reúnem no COCODE de segundo nível em Samay. E os representantes neste conselho são eleitos em suas comunidades.

Como a decisão é tomada pelo congresso, depois é necessário fazer o o caminho inverso. É o COMUDE que informa às 13 microrregiões do município de CHISEC sobre que projetos foram aprovados e vão ser implementados. Não são todos os projetos que são aprovados e o município não tem poder de decisão sobre isso.

Pedro Ché informa que em Chisec hoje as principais demandas que vêm das comunidades das 13 microrregiões são a construção de estradas, escolas e acesso à água potável.

Segundo Pedro, existem dois grandes problemas com o Sistema de Conselhos de Desenvolvimento. Primeiro, o a separação entre projeto e

orçamento. O que as comunidades e os Conselhos de nível comunitário e municipal discutem são demandas e projetos, não o orçamento. Segundo, o nível de centralização. A decisão não está no nível municipal, mas centralizado no nível nacional.

Isso além de tirar o poder de decisão dos níveis mais locais, também dificulta o processo de controle social e mecanismos como as auditorias sociais. Além disso, como quem toma a decisão está muito distante das comunidades onde as políticas serão implementadas, as prioridades escolhidas podem não ser as prioridades reais de cada comunidade no município.

Pedro Che também relata que em Chisec a Comissão de Auditoria Social, que é formada por líderes comunitários, é muito lenta e que as autoridades não aceitam que se questione sobre o andamento dos projetos. *“Quando conseguimos avançar com algum processo de auditoria social, como a pesquisa sobre o programa ‘Mi Familia Pregresa’ que está em curso agora, envolvemos as pessoas das comunidades, mas quase não conseguimos envolver as autoridades locais. Eles não nos dão espaço.”*

Outro ponto fundamental destacado por Pedro, é a distância entre o previsto em lei e a implementação das leis na prática: *“Nós avançamos na lei, com a constituição, o código municipal e a lei dos conselhos de desenvolvimento... aí nós avançamos. A lei diz uma coisa, mas na hora de atuar na prática, encontramos muitos obstáculos no caminho. Quem são os obstáculos? As autoridades que não querem que se faça uma auditoria como se deve.”*

Hoje a Comissão de Auditoria Social de Chisec tem 12 membros e está realizando a terceira auditoria desde que a trilogia de leis foi aprovada em 2002.

A primeira auditoria aconteceu logo depois que as comunidades de Chisec tomaram conhecimento sobre as leis, apenas em 2007. Foi a auditoria social da saúde no município. O foco era a qualidade do atendimento dado aos pacientes atendidos nos centros de saúde. Um dos principais resultados dessa auditoria foi evidenciar a diferença no atendimento dado aos pacientes brancos ou aos pacientes mestiços ou indígenas. O tratamento dado aos mestiços e indígenas era muito pior, alguns pacientes simplesmente eram ignorados. E essa diferença



no atendimento à população indígena foi identificada também em outros serviços e instituições públicas como no judiciário e no ministério público.

Para a auditoria social da saúde foram feitas entrevistas com moradores de Chisec da cidade, camponeses, moradores da área rural, trabalhadores do serviço de saúde e do ministério público. Ao final, o resultado foi apresentado em uma assembleia, para a qual se convocou as autoridades do município e do departamento, o prefeito, o governador, juízes, e membros de organizações da sociedade civil. Mas a maior parte das autoridades não compareceu. Mas um resultado muito positivo do processo foi a abertura que o prefeito da época deu para outras auditorias serem realizadas, abrindo mais espaço para a atuação da Comissão no município.

A outra auditoria social realizada em Chisec foi sobre educação. A lei guatemalteca garante educação infantil gratuita, e nisso se baseou a auditoria. O problema encontrado pela Comissão nesta auditoria, no entanto, foi o próprio acesso à informação:

“Nos custou muito para que nos dessem as informações. Perguntavam o queríamos com aquilo, por que estávamos fazendo aquilo se tinha escolas la nas comunidades, o que mais queríamos além disso... E encontramos problemas nos gastos das escolas. Em teoria, os professores das escolas deveriam estar envolvidos nos gastos e compras feitas pelas escolas, mas na pratica isso não acontecia, o que gerou problemas na forma como os gastos foram feitos. Não havia nenhum tipo de controle ou supervisão. Depois da auditoria, surgiu a idéia de organizar um Conselho Educativo onde os pais das crianças fazem as compras da repartição escolar e supervisionam os gastos. Com isso, a qualidade do serviço de educação no município de Chisec já melhorou muito.” (PEDRO CHÉ YAXCAL)

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Brasil e a Guatemala vivem contextos bastante diferentes, especialmente no que se refere à autonomia municipal e ao nível de centralização política, o que faz com que alguns desafios para o processo de participação sejam específicos para cada país.

No entanto, a partir do que foi tratado neste trabalho, podemos destacar alguns elementos fundamentais para os mecanismos de participação sejam efetivos e os principais desafios encontrados em cada país.

Primeiro, é preciso destacar que para que para uma gestão democrática da cidade é essencial que a participação popular alcance níveis de participação autêntica, que haja participação nos processos de tomada de decisão em si. A participação não pode estar restrita a meros mecanismos de consulta.

Segundo, o respeito à autonomia da sociedade civil é fundamental para os processos de participação. E este ponto remete a algumas questões que ficam em aberto. Os órgãos colegiados, os Conselhos, devem ser então formados exclusivamente pela sociedade civil ou o Estado também deve estar representado ali. E, neste caso, qual o limite do papel do Estado nos Conselhos de maneira a não ferir a participação autêntica da sociedade civil neste espaço?

Terceiro, a construção de uma marco legal que regule a participação popular é um passo primordial chave, mas apenas isso não garante que a gestão da cidade seja feita democraticamente com participação popular e muito menos que leve à realização do direito à cidade. Outros fatores são fundamentais para isso: o reconhecimento por parte das autoridades locais da importância da participação; a efetiva implementação dos mecanismos previstos em lei; engajamento da sociedade civil em todas as etapas de formulação, aprovação e execução das políticas públicas.

Os Conselhos em geral se configuraram como um espaço de consulta e recomendação que emite sugestões e pareceres sobre políticas públicas, mas que não têm o poder de aprovar ou vetar políticas e orçamentos. Por isso, ainda não são efetivamente espaços de participação. Para isso precisam ter caráter deliberativo, inclusive sobre o orçamento.

No caso da Guatemala, há um desafio maior relacionado com a autonomia municipal e o nível de centralização política. Pedro Che afirma que “a lei diz que o município é autônomo, mas na prática não é não”. O município não tem poder de decisão sobre o uso dos recursos e as políticas que serão implementadas. Essa decisão é tomada em nível nacional, revelando um alto grau de

centralização política, apesar dos esforços posteriores aos Acordos de Paz e dos avanços previstos na trilogia de leis.

A experiência da Guatemala nos mostra que participação é incompatível com centralização. Para que a participação popular seja efetiva e para que haja uma gestão democrática da cidade, o município deve ter mais autonomia e as decisões devem ser tomadas no nível municipal.

Outro desafio é fazer com que a participação não se restrinja à discussão de projetos pontuais de infraestrutura, mas sim ao desenvolvimento urbano e rural como um todo e às políticas públicas que promovem direitos em geral.

Participar é um direito. A sociedade civil deve continuar lutando para o fortalecimento dos espaços de participação que irão garantir a gestão democrática da cidade e o avanço dos direitos humanos e a redução das desigualdades.

## REFERÊNCIAS

AZEVEDO, Sergio de. (orgs). *Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan / FASE, (p.11 – 56)

COINDE. *Diagnostico sobre democracia y gobernabilidad en 6 municipios de Guatemala*. Ciudad de Guatemala: COINDE, 2006.

COMISIÓN PARA EL ESCLARECIMIENTO HISTÓRICO. *Guatemala: causas y orígenes del enfrentamiento armado interno*. Ciudad de Guatemala: F&G editores, 2006.

DARDÓN, Jacobo & CHAVEZ, Edwin. *¿Y ahora qué? La experiencia de la conformación de los Consejos Comunitarios*. Mimeo. Sd

HARVEY, David. The right to the city. *New Left Review*, 53 (pp 23 – 40), 2008.

HARVEY, David. Do administrativismo ao empreendedorismo: a transformação da governança urbana no capitalismo tardio. In *A produção capitalista do espaço*. São Paulo: Annablume. (pp 163 – 190) , 2005.

LEFEBVRE, Henri. O direito à cidade. São Paulo: Centauro, 2001

MARICATO, Ermínia & SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. Construindo a Política Urbana: participação democrática e o direito à cidade. In. RIBEIRO, Luis Cesar de Queiroz & SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos (organizadores). *As Metrôpoles e a Questão Social Brasileira*. Rio de Janeiro: Revan, 2007. p. 165-195

SANTOS, Mauro Rego Monteiro dos. O sistema de gestão e participação democrática nos planos diretores brasileiros. In Santos Junior, Orlando Alves dos; Montandon, Daniel Todtmann. (organizadores). *Os Planos Diretores Municipais Pós-Estatuto das Cidades: balanço crítico e perspectivas*. Rio de Janeiro: Letra Capital, Observatório das Metrôpoles (IPPUR/UFRJ), 2011, p. 255-279

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. *O Fórum Nacional de Reforma Urbana: incidência e exigibilidade pelo direito à cidade*. Rio de Janeiro: FASE, 2009

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; RIBEIRO, Luiz Cesar de Quieroz & AZEVEDO, Sergio de. (2004) Democracia e gestão local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil. In SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; RIBEIRO, Luiz Cesar de Quieroz & AZEVEDO, Sergio de. (orgs). *Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan / FASE, (p.11 – 56)

SOUZA, Marcelo Lopes de. *Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanas*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

## **Entrevistas**

Conchita Ajmac - secretária executiva do IDESAC – Instituto para el Desarrollo Económico Social de América Central, na Guatemala, em 07 de dezembro de 2011.

Pedro Ché Yaxcal – técnico da ASEDE no município de Chisec, Guatemala, em 06 dezembro 2011.

Cornelio Barrios – técnico da organização OCIPAZ no município de Tacaná, Guatemala, em 06 de dezembro de 2011.

## **Endereço eletrônico do Conselho das Cidades:**

[http://www.cidades.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=category&layout=blog&id=134&Itemid=128](http://www.cidades.gov.br/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=134&Itemid=128)